



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

Keine zweite Röhre ohne Verfassungsrevision

Griffel, Alain

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-105910>
Newspaper Article

Originally published at:

Griffel, Alain. Keine zweite Röhre ohne Verfassungsrevision. In: Neue Zürcher Zeitung, 51, 3 March 2014, 13.

Keine zweite Röhre ohne Verfassungsrevision

Von Alain Griffel

Die Frage nach der Wünschbarkeit eines zweiten Gotthard-Strassentunnels ist eine politische, über die sich kontrovers diskutieren lässt. Davon zu unterscheiden ist die Frage nach dessen Zulässigkeit, die eine rechtliche ist. Im Folgenden geht es nur um diese. Artikel 84 Absatz 3 der Bundesverfassung lautet: «Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden.» Der Alpenschutzartikel, der daneben auch den Auftrag zur Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf die Schiene enthält, wurde 1994 mit Annahme der Alpen-Initiative in die Verfassung aufgenommen und ist seither geltendes Verfassungsrecht. Erklärtes Ziel der Initiative war insbesondere die Verhinderung eines zweiten Gotthard-Strassentunnels.

Der bestehende, 1980 eröffnete Strassentunnel zwischen Göschenen und Airolo muss zwischen 2020 und 2025 saniert werden. Der Bundesrat, der mehrere Varianten ausarbeiten liess, bevorzugt den Neubau einer zweiten Strassentunnelröhre. Dabei will er nach Abschluss der Sanierung pro Röhre nur eine Fahrspur für den Verkehr öffnen. Dies soll durch eine entsprechende Regelung im Strassenverkehrsrecht abgesichert werden. Als Alternative zur zweiten, parallel geführten Strassentunnelröhre wären auch verschiedene «Huckepack»-Varianten durch die Neat möglich.

Die Verkehrskommission des Ständerates folgte jedoch mit sieben gegen sechs Stimmen dem Vorschlag des Bundesrates. Die Landesregierung hatte die Verfassungsmässigkeit ihres Vorschlags damit begründet, dass die Anzahl Fahrspuren im Vergleich zur heutigen Situation insgesamt gleich bleibe, weshalb die Transitstrassen-Kapazität nicht erhöht werde. Die Auseinandersetzung mit dieser zentralen rechtlichen Voraussetzung in der bundesrätlichen Botschaft – sie umfasst lediglich sieben Zeilen – ist reichlich kurz. Auch in der Sache greift sie zu kurz; denn dass eine zweite Strassentunnelröhre durch die flankierende gesetzliche Regelung verfassungskonform wird, ist alles andere als eindeutig.

Entscheidend ist die Frage, was unter «Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität» zu verstehen ist. Kommt es bei einer baulichen Massnahme auf die aktuelle rechtliche Ausgestaltung oder auf das physische Fassungsvermögen, also das Potenzial, an? Zu beantworten ist diese Frage mit Blick auf das Ziel des Verfassungsartikels, nämlich die Verhinderung einer Zunahme des Strassenverkehrs auf der Gotthardroute. Die rechtliche Ausgestaltung könnte dann als massgebend betrachtet werden, wenn sie geeignet wäre, die Nichterhöhung der Transitstrassen-Kapazität dauerhaft zu gewährleisten. Dies ist mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung jedoch nicht der Fall; denn eine spätere Gesetzesänderung bleibt jederzeit möglich.

Zwar schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft: «Auch während der Zeiten, in denen sich der Verkehr vor den Tunnelportalen staut, wie dies

während der Ferienzeiten in der Regel der Fall ist, wäre eine Freigabe weiterer Fahrspuren nicht zulässig.» Solche Staus erzeugen jedoch Druck, und zu glauben, dass die Politik diesem Druck dauerhaft standhalten können, wäre wohl naiv. Vielmehr muss bereits heute ernsthaft damit gerechnet werden, dass eine solche Regelung einige Jahre nach Inbetriebnahme der zweiten Röhre geändert würde. Die jetzt vorgesehene Massnahme – die Verankerung eines «Doppelspur-Verbots» im Gesetz – würde sich dann sogar als Bumerang erweisen: Wird die Bestimmung einmal geändert, so ist die neue Regelung selbst dann, wenn sie unmittelbar gegen die Verfassung verstossen sollte, verbindlich, weil die Schweiz gegenüber Bundesgesetzen keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt. Der Verfassungsbruch würde dadurch also zementiert und perpetuiert, da er von niemandem – auch nicht vom Bundesgericht – korrigiert werden könnte.

Eine spätere Gesetzesänderung unterstünde zwar dem fakultativen Referendum. Eine Volksabstimmung würde eine Verfassungsverletzung aber nicht «heilen», weil nur ein Volksmehr nötig wäre, für eine Verfassungsänderung jedoch auch ein Ständemehr. Selbst wenn bei einer solchen Abstimmung die Mehrzahl der Kantone zustimmen sollte, bliebe die Verfassung unverändert und damit verletzt. Die vorgesehene gesetzliche Regelung vermag die Verfassungswidrigkeit des Vorhabens also nicht zu bannen oder zu beseitigen, weil sie als Sicherung von vornherein nicht genügt. Im Gegenteil: Durch diese flankierende rechtliche Massnahme wird der Bau eines zweiten Tunnels erst ermöglicht, doch ist ihr gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Ausweitung auf Vierspurbetrieb inhärent. Die Verfassungswidrigkeit tritt damit nicht erst bei einer späteren Gesetzesänderung ein, sondern bereits jetzt, da mit dem Bau einer zweiten Röhre und einer rechtlichen Sicherungsmassnahme, der das Element der Dauerhaftigkeit fehlt, die tatsächliche Voraussetzung dafür geschaffen würde.

Ein verfassungswidriger Zustand kann somit nur jetzt zuverlässig und nachhaltig verhindert werden, indem man davon absieht, die baulichen Voraussetzungen für ein verfassungswidriges gesetzliches Regime zu schaffen. Ist die zweite Röhre erst einmal gebaut, so dürften die Dinge über kurz oder lang ihren Lauf nehmen. Massgebend für die Auslegung des Begriffs «Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität» ist meines Erachtens also nicht die aktuelle rechtliche Ausgestaltung, sondern das Potenzial der baulichen Massnahmen, das physische Fassungsvermögen, konkret die Möglichkeit, zwei Tunnelröhren vierspurig zu befahren.

Aus diesem Grund betrachte ich die Vorlage des Bundesrates als nicht mit der Verfassung vereinbar. Damit kein Missverständnis entsteht: Eine Verfassungsänderung, also eine Anpassung des Alpenschutzartikels, wäre rechtlich jederzeit zulässig, aber nur auf dem Weg der Verfassungsrevision, nicht durch die Hintertür.

Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.